



EU

en udfordring for den danske velfærdsstat?

Abrahamson, Peter; Borchorst, Anette

Published in:

Politica - Tidsskrift for Politisk Videnskab

Publication date:

2002

Document version

Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):

Abrahamson, P., & Borchorst, A. (2002). EU: en udfordring for den danske velfærdsstat? *Politica - Tidsskrift for Politisk Videnskab*, 34(1), 38-52. <https://tidsskrift.dk/index.php/politica/article/viewFile/70181/127614>

Peter Abrahamson og Anette Borchorst

EU - en udfordring for den danske velfærdsstat?

Der er et komplekst forhold mellem EU og den danske velfærdsstat. Den sociale dimension i det europæiske samarbejde er splittet mellem et pres mod harmonisering og pres for at fastholde national suverænitet. Negativ integration har været den foretrukne interventionsform. Drivkræfterne har især været Europakommissionen og især dens brug af bløde styringsinstrumenter og Domstolens tolkning af forordningerne vedrørende vandrende arbejdstageres sociale sikring (1408/71 og 1612/68). De foreløbige konsekvenser for den danske velfærdsstat har været begrænsede, men tydelige inden for områder som ligestilling, arbejdsmiljø, arbejdsmarked og sundhed. Forventningen er, at socialpolitikken vil blive mere påvirket fremover og udvikle sig mod den kontinentale velfærdsmodel.

"De nationale bestemmelser vedrørende beskatning og social sikring viser medlemsstaternes grundlæggende holdning til den økonomiske og sociale politik. Det sociale beskyttelsesniveau for velfærdsydelser samt den måde, hvorpå disse ydelser skattefinansieres, fastsættes suverænt af de nationale parlamenter. Generelt er de gældende bestemmelser udtryk for de valg, som medlemsstaterne har foretaget med hensyn til solidaritet og støtte mellem de offentlige myndigheder og borgerne. Disse valg er generelt "neutrale" i forhold til den europæiske dimension" (Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, 2000: 3).

"Den europæiske sociale model og dens udviklede sociale beskyttelsessystemer skal understøtte overgangen til den vidensbaserede økonomi. Disse systemer skal dog som led i en aktiv velfærdsstat tilpasses for at sikre, at det kan betale sig at arbejde, for at sikre deres holdbarhed på langt sigt i lyset af befolkningens stigende gennemsnitsalder, for at fremme social inddragelse og ligestilling mellem mænd og kvinder og for at kunne levere kvalitetssundhedstjenester. Det Europæiske Råd er sig bevidst, at denne udfordring bedre kan tages op som led i en samlet indsats" (Det Europæiske Råd, 2000).

Både den offentlige og den politiske debat om europæiseringens konsekvenser for nationale velfærdssystemer har været præget af den dobbelthed, der kommer til udtryk i indledningscitaterne. I det første understreges national suverænitet som afgørende for velfærdssystemerne, og der lægges vægt på deres forskellighed. Det andet taler om én fælles europæisk social model og én aktiv velfærdsstat og efterlyser fælles respons på ensartede udfordringer.

Den omfattende videnskabelige litteratur om EU's sociale dimension har hovedsageligt interesseret sig for output, dvs., hvor langt udviklingen er gået i retning af fælles social- og arbejdsmarkedspolitik. Her findes både det synspunkt, at velfærds politik er og bliver et nationalstatsligt anliggende og konklusioner om, at der allerede er sket betydelig suverænitetsafgivelse. Konsekvenserne for de nationale velfærdssystemer er relativt udforskede, hvilket blandt andet skal ses i sammenhæng med en dominerende normativ opfattelse blandt socialforskerne om, at EU's markedsprojekt bør have en social overbygning. Interessen for hvordan og under

hvilke betingelser, det kan realiseres, har overskygget bestræbelser på at kortlægge de nationale effekter. Det har også betydning, at de nationale effekter er ganske komplekse og en metodisk udfordring at undersøge. Det gælder især, når den afhængige variabel afgrænses så bredt, som den ofte gør, nemlig som nationale velfærdsmodeller. Vurderingen af de nationale effekter forudsætter en afklaring af, hvor langt processen er kommet. I denne artikel ser vi derfor først på output i form af den sociale dimension¹ og diskuterer forskellige forklaringer på processen. Dernæst vurderes effekterne for den danske velfærdsstat, og afslutningsvis vil vi opridse sandsynlige fremtidsperspektiver.

EU's social- og arbejdsmarkedspolitik – proces, output og aktører²

1958-1989 Negativ integration

I det tidlige europæiske samarbejde havde social- og arbejdsmarkedspolitik en perifer placering. Rom-traktaten drejede sig frem for alt om etableringen af et fælles marked. Artikel 117 talte ganske vist om harmonisering af sociale ordninger i forbindelse med forbedring af arbejdernes leve- og arbejdsvilkår, og artikel 118 pålagde Kommissionen at etablere et snævert samarbejde på det sociale område. I begge tilfælde var det uforpligtende formuleringer, som ikke gav specifikt juridisk grundlag for EF-initiativer. Det samlede billede var, at social- og arbejdsmarkedspolitik var et nationalt anliggende, som kun ved enstemmighed kunne overføres til EF-regulering. Artikel 51 opsummerende to principper, som senere blev kodificeret i forordning 1408/71 om koordinering af vandrende arbejdstageres sociale rettigheder. Det første var et *sammenlægnings- eller aggregeringsprincip*, som betød, at adgang til sociale ydelser skal bero på sammenlægning af optjeningsperioder i forskellige medlemslande. Det andet, som går under betegnelsen *eksportabilitet*, drejede sig om, at sociale ydelser ikke må være bundet til territorium. Forordning 1612/68 fastslog desuden et tredje princip om *ligebehandling*, som indebærer, at de enkelte medlemsstater ikke må stille arbejdere fra andre medlemslande anderledes end landets egne borgere ved skattemæssige og sociale fordele. Tilsammen var disse to forordninger, hvis bestemmelser blev inkorporeret i traktaterne, udgangspunkt for en gradvis styrkelse af vandrende arbejdstageres rettigheder. 1408s personkreds er gennem årene blevet udstrakt til arbejdstageres familie, selvstændige erhvervsdrivende og deres familier, deltidsansatte, studerende, pensionister og arbejdsløse. Indholdsmæssigt er forordningen også blevet udvidet, og den omfatter i dag ydelser ved sygdom, moderskab, arbejdsulykker, erhvervssygdomme, invaliditet, dødsfald, arbejdsløshed, familieydelser og pension. Vandrende arbejdstageres rettigheder skulle beslattes ved enstemmighed, og medlemsstaterne var i mange år ikke enige om ændringer af reglerne. I stedet er revisionerne sket som følge af EF-Domstolens afgørelser. De har især med hensyn til eksportabilitet været meget kontroversielle i nogle medlemsstater, som i konkrete tilfælde har nægtet at rette sig efter dem (Lyon-Caen, 1995; Leibfried og Pierson, 2000). Domstolens indflydelse er blevet styrket af, at forordninger har direkte retsgyldighed i medlemsstaterne. Dermed har deres handlemuligheder været mere begrænsede, end hvis der havde været tale om direktiver, hvis implementering giver nationale myndigheder et betydeligt spillerum angående om, hvornår og hvordan, de implementeres.

Koordineringen af vandrende arbejdstagers rettigheder har først og fremmest været negative integrationsbestræbelser, hvor det officielle sigte har været at fjerne barrierer for arbejdskraftens frie bevægelighed. Forordningen præciserer, at der er tale om *koordinering* og ikke om *harmonisering*, idet medlemsstaterne har bevaret retten til at bestemme, hvilke ydelser, der skal tilkendes. Medlemsstaterne kan imidlertid godt have været påvirket af Domstolens tolkninger. Leibfried og Pierson mener således, at de var medvirkende til, at Tyskland i 1980'erne opgav at indføre et minimumsniveau for pensioner, ligesom det fik betydning for udformningen af den tyske omsorgsforsikring i 1990'erne (Leibfried og Pierson, 2000: 278f.). Vi argumenterer senere for, at det faktum, at Danmark stod til at tabe en sag ved EF-Domstolen, var medvirkende til indførelsen af kontingentbidrag i den danske efterlønsordning i 1999.

Fra midten af 1970'erne blev der vedtaget en række direktiver om lønmodtagerrettigheder og arbejdsmiljø. Dertil kom direktiver om ligeløn og ligestilling på arbejdsmarkedet og i sociale sikringsordninger. Ligestilling var et nyt policy-område, som mange medlemsstater ikke tidligere havde lovgivet om. Det gav Kommissionen og Domstolen et relativt stort manøvrerum, sammenlignet med for eksempel arbejdsmarkedspolitik, hvor fasttømrede aktørkonstellationer havde stor indflydelse på udformning af politikken. Også på dette område har Domstolen haft en integrationsudvidende og politisk rolle som følge af sine vidtrækkende domme, hvilket har haft stor indflydelse på national politik (Hoskyns, 1996). Lovgivningen har i sig selv ført til forbedringer for kvinder, men også det modsatte. Flere lande hævede for eksempel pensionsalderen for kvinder ved implementeringen af direktivet om sociale sikringsordninger.

Herefter fulgte en periode med stilstand, hvor der stort set ikke kom nye initiativer. Vedtagelsen af det indre marked åbnede mulighed for kvalificerede flertalsafgørelser på arbejdsmiljøområdet og arbejdskraftens frie bevægelighed, og det blev udgangspunkt for flere direktiver. Med den fri bevægelighed for serviceydelser blev der også åbnet for koordinering af sundhedsydelser, og nogle domstolsafgørelser om læge- og tandlægehjælp i 1990'erne har vist sig at få betydning for sundhedsforsikringssystemerne i de fleste medlemslande (Sundhedsministeriet, 1999; Leibfried og Pierson, 2000).

Samlet vurderet var social- og arbejdsmarkedspolitik fortsat et relativt perfekt policy-område i EF-samarbejdet. Men der skete en inkrementel udvikling af vandrende arbejders sociale rettigheder. Reglerne om arbejdskraftens og serviceydernes frie bevægelighed i det indre marked satte yderligere skub i negativ integrationsudvikling. I en klassisk neofunktionalistisk optik kan udviklingsdynamikken karakteriseres som teknisk *spill-over*, indbygget i integrationsprocessens ekspansionslogik. En sådan strukturdeterministisk forklaring er dog utilstrækkelig til at forstå processen. Domstolens aktivistiske linje kan med en videreudvikling af den klassiske neofunktionalisme også tolkes som resultat af bevidste eller *cultivated spill-over* virkninger (Tranholm-Mikkelsen, 1991).

1989-1995 Positive integrationsinitiativer

I slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne blev der taget afgørende

skridt mod at udvikle en egentlig social- og arbejdsmarkedspolitik i EF. Det var højt prioriteret af Delors-kommissionen, som var trådt til i 1985, men spørgsmålet var kontroversielt blandt medlemsregeringerne. Eftersom der ikke var traktatmæssigt grundlag for egentlig regulering, og især Storbritannien blokerede for yderligere fællesskabslovgivning, igangsatte Kommissionen en række procesinitiativer. Sammen med bløde styringsinstrumenter (*soft law*) blev det de dominerende styringsinstrumenter. Disse kan ikke følges op med sanktioner, hvis de ikke efterleves, hvorfor man kunne forvente, at de ville få begrænset effekt. Set i retrospektiv var det store antal initiativer af denne karakter imidlertid afgørende for at holde integrationsprocessen i gang på det sociale område. Det mest afgørende skridt af denne art kom med vedtagelsen af det sociale charter eller den sociale pagt. Det havde form af *en højtidelig erklæring*, som Thatcher-regeringen dog ikke stemte for. Pagten stipulerede en række lønarbejderrettigheder (ret til at organisere sig, ret til en kontrakt, ret til hviletidsbestemmelser, ferie, osv.) og rummede også formuleringer om socialpolitik i mere snæver forstand (Rådet, 1989). Kommissionens udspil var oprindelig, at rettighederne skulle været rettet mod EF's borgere, men i løbet af processen blev kategorien borger erstattet med kategorien arbejder. Hermed blev det understreget, at socialpolitik overvejende var tænkt som arbejderpolitik, altså i overensstemmelse med kontinentaleuropæiske socialpolitiktraditioner, hvor mange ydelser er knyttet til arbejdsmarkedsforsikringer. I de følgende år fulgte hårde forhandlinger om pagten, som Kommissionen og en række medlemslande ville styrke. Major-regeringen i Storbritannien var imidlertid stærkt kritisk, og forhandlingerne gik i hårdknude og var tæt på at vælte hele Maastricht processen (Christoffersen, 1992: 121-128). Den salomoniske løsning blev, at de 12 medlemslande blev enige om at lade de 11 gå videre, og traktaten blev vedhæftet en protokol, som stort set svarede til indholdet af den sociale pagt. Social sikring og finansiering skulle fortsat reguleres ved enstemmighed, mens ligestilling og flere arbejdsmiljøspørgsmål overgik til kvalificerede flertalsafgørelser. Med Maastricht-traktaten fik arbejdsmarkedets parter desuden større indflydelse, hvis de kunne blive enige. Siden 1985 var parterne blevet inddraget uforpligtende i form af "den sociale dialog", men nu blev regler om deres inddragelse formaliseret.

Dynamikken bag forsøgene på at styrke den sociale dimension kom i høj grad fra Kommissionen, der benyttede sig af sin initiativret over for Ministerrådet. Kommissionens begrundelse for at styrke den sociale dimension var frygt for konkurrenceforvridning i forbindelse med virkeliggørelsen af det indre marked. Den argumenterede for, at den skærpede konkurrence, som fulgte med det indre marked, kunne tilskynde medlemsstaterne til at være tilbageholdende med at udbygge eller måske ligefrem til at forringe socialpolitikken (*social dumping*). Ligesådan frygtede Kommissionen, at marginaliserede befolkningsgrupper ville føle sig tilskyndet til at vandre til de medlemslande og regioner, hvor den sociale sikring var bedst (*social turisme*). Dette var tænkeligt i en situation, hvor grænsekontrollen forudsås at være ophævet. I det værste tænkelige scenarium ville investeringerne altså vandre sydpå, mens de marginaliserede ville vandre nordpå. Kommissionen håbede samtidig på at få større opbakning fra fagforeningerne, som havde været meget kritiske over for det indre markeds styrkelse af markeds kræfterne (Ross, 1995: 44).

I begyndelsen af 1990'erne var der i Kommissionen enighed om at fremme konvergens mellem de sociale systemer ved at skabe enighed om *målene* for social beskyttelse (Chassard og Quintin, 1992). Det udmøntede sig blandt andet i tre henstillinger fra 1992. Den første drejede sig om børnepasning, den anden "om overensstemmelse mellem målene og politikken for social beskyttelse" og den tredje om en garanteret mindsteindkomst. Den anden henstilling angav fire overordnede mål for en samlet social- og arbejdsmarkedspolitisk indsats i EF. Det var sikring af et vist indtægtsniveau, adgang til sundhedsbeskyttelsesordninger, fremme af social integration og sikring af lønmodtagere, der trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet (Rådet, 1992). Henstillingen var udtryk for et kompromis mellem de to rådende socialpolitiske principper; det arbejdsmarkedsorienterede socialforsikrings-system (Bismarck) og det universelle skattefinansierede system (Beveridge). Fat-tighjælp og rimelig kompensation via forsikringsordningerne lå i forlængelse af Bismarck, mens bestemmelser om et universelt sundhedssystem og aktiv arbejdsmarkedspolitik var mere i tråd med Beveridge. Mens den sociale pagt fra 1989 var ren Bismarck, var henstillingen fra 1992 altså et mix af socialpolitiske grundprincipper.

Et af de hyppigst anvendte, men måske svageste, af de bløde styringsinstru-menter er *meddelelser* fra Kommissionen. Det foreløbige højdepunkt for den so-ciale dimension kom netop i form af to meddelelser. I 1993 udsendte Kommissio-nen en grønbog og i 1994 en tilsvarende hvidbog om unionens social- og arbejds-markedspolitik. Hvidbogen indeholdt et forholdsvis ambitiøst katalog over initia-tiver, Kommissionen ville tage for at styrke den sociale dimension yderligere, men inden offentliggørelsen havde Ministerrådet slået bremserne i. Året før havde Kommissionen formuleret et handlingsprogram om bekæmpelse af social udstød-ning og fremme af solidaritet. Rådet afviste at vedtage programmet med henvis-ning til, at socialpolitik var et nationalt eller regionalt anliggende. Det var i høj grad Tyskland sekunderet af Storbritannien, men uden megen modstand fra for eksem-pel Danmark, som stoppede Kommissionens initiativ. Medvirkende til stagnatio-nen i integrationsudviklingen var også det lille franske ja og det lille danske nej ved folkeafstemningerne om Maastricht-traktaten i 1992. Det synliggjorde, at det haltede med den folkelige opbakning bag unionsprojektet.

Beslutningsprocessen omkring den sociale dimension i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne er gennemanalyseret, og konklusionerne er stort set enslydende. Kommissionen spillede en afgørende rolle for udviklingen af den so-ciale dimension, især i kraft af sin dagsordenssættende rolle. Der er empirisk do-kumentation til støtte for neofunktionalistiske forklaringer af de overnationale aktørers nøglerolle og til konklusionen om, at integrationsprocessen blev drevet frem af *spill-over* strategier (Ross, 1995: 39-50). Med et afsæt i rationelle forkla-ringer har nogle forskere supplerende argumenteret for, at især Delors-kommis-sionen var succesrig i rollen som policy-entreprenør. Ved at benytte bløde styrings-midler udnyttede den sine begrænsede traktatmæssige beføjelser maksimalt og gødede jorden for senere initiativer (Cram, 1993; Peters, 1992). Kommissionen forsøgte at afpolitisere det sociale område under henvisning til negativ integra-tion, men denne strategi lykkedes kun delvis, fordi Storbritannien insisterede på,

at emnet var højpolitiseret. Thatcher hævdede for eksempel, at Bruxelles med den sociale dimension ville indføre socialisme ad bagdøren i Storbritannien.

Med opbremsningen af integrationsprocessen i 1993-94 fik intergovernmentalismen, som var udviklet som modspil til neofunktionalismen, mere vind i sejlene. I denne optik er EU-projektet først og fremmest styret af medlemsregeringernes interesser, og de opfattes som rationelle enhedsaktører, hvis adfærd er betinget af deres præferencer, som først og fremmest drejer sig om at fastholde deres suverænitet. Denne forklaring har haft en vis teoretisk styrke i forhold til at forklare, hvorfor det sociale område (og frem for alt det snævert socialpolitiske) har haft en relativt beskedne rolle i europæiseringsprocessen. Men der resterer et grundlæggende problem for denne teori, som består i at besvare det helt overordnede spørgsmål, hvorfor medlemsregeringerne har afgivet så meget suverænitet på et område, som traditionelt og historisk har været meget nært forbundet med national suverænitet.

På den baggrund har der været enighed blandt socialforskerne om, at de klassiske integrationsteorier ikke slår til som forklaring på den sociale dimension. Huelshoff konkluderer i en analyse af den sociale pagt, at hverken neofunktionalismen eller intergovernmentalismen er i stand til at forklare både timing, proces og resultat (Huelshoff, 1993). Gennem de sidste fem år har europaforskere inden for mange forskellige områder diskuteret, om integrationsteoriene på en frugtbar måde kan indgå i dialog med teorier med afsæt i komparativ politik (jf. Rosamond, 2000; Hix, 1999). Der er enighed om, at beslutningsprocesserne er meget komplekse, samt at det er utilstrækkeligt at fokusere enten på medlemsregeringerne eller på de dominerende overnationale aktører. Andre aktører, som for eksempel nationale og overnationale interesseorganisationer, har også haft stor betydning.

Paul Pierson argumenterer med afsæt i historisk institutionalisme i en rationel variant for et korrektiv til intergovernmentalismen og neofunktionalismen. Han accepterer intergovernmentalisternes udgangspunkt om medlemsregeringernes dominans, men viser med den sociale dimension som illustrativ case, at der er skabt afgørende brecher i deres indflydelse, blandt andet som følge af de overnationale institutioners autonomi. EF-samarbejdets betoning af markedsintegrationen i den tidlige fase havde utilsigtede konsekvenser for det sociale område, og medlemsregeringerne havde ikke forudbestemte og statiske præferencer for fastholdelse af national suverænitet. Tværtimod ændrede deres interesser sig over tid, både fordi deres interesser ofte er kortsigtede og knyttet til nationale vælgerhensyn, og fordi regeringernes skiftende politiske farve i høj grad influerer på holdningerne til det sociale område (Pierson, 1996).

1995 Nye metoder nye aktører

Gennem de sidste ti år er den inkrementelle udvikling af arbejdstagernes sociale rettigheder fortsat, først og fremmest gennem Domstolens omfattende praksis. Disse domme indebærer ikke harmonisering af social- og arbejdsmarkedspolitikken, men som vi skal vende tilbage til senere, sker der en gradvis *homogenisering* af medlemsstaternes politik på visse områder. Fra midten af 1990'erne skete der en nyudvikling, idet Det Europæiske Råd på sine halvårlige topmøder markerede sig langt mere offensivt om social- og arbejdsmarkedspolitiske initiativer. Tidligere

var dets respons på Kommissionens forsøg på at stimulere integrationsudviklingen på dette område, at især socialpolitik i snæver forstand skulle besluttes på det nationalstatslige niveau. Indledningscitaterne, hvor Rådet presser på for fælles initiativer, og Kommissionen er mere tilbageholdende, afspejler ændringen i Rådets synspunkter. Kommissionen har i mange år retorisk fastholdt den nationale selvbestemmelse, samtidig med at den foreslog flere fælles initiativer. Rådets holdningsskift hænger sammen med, at det i slutningen af 1990'erne for første gang var domineret af socialdemokratiske regeringsledere, som var kritiske over for den liberale drejning, der var sket med det indre marked, fulgt op af ØMU'ens strikte bestemmelser om prisstabilitet og reduktion af offentlige underskud. Derfor fik Amsterdam-traktaten et beskæftigelseskapitel (artikel 125-130), hvis bestemmelser dog var langt mindre forpligtende end ØMU'ens konvergenskriterier. En anden ændring af Amsterdam-traktaten skyldtes regeringsskiftet i Storbritannien. Blair-regeringen kunne tilslutte sig den sociale protokol, hvorfor den blev integreret i traktaten. Opslutningen bag "den tredje vej" blandt dominerende medlemslande er også slået igennem i retorikken i topmødeudtalelserne fra Det Europæiske Råd, og nye diskurser om EU som verdens mest konkurrencedygtige og vidensbaserede økonomi er blevet koblet sammen med forslag om aktivering og kamp mod udstødelse, som det også fremgik af det andet indledningscitater. "Den sociale dagsorden" har fået en høj prioritering og har været et tilbagevendende tema på Rådets topmøder de seneste tre år.

Der er også skabt enighed om nye metoder i EU-samarbejdet. Amsterdam-traktaten introducerede en ny styringsform, *den åbne koordinationsmetode*, som består i fastlæggelse af fælles målsætninger eller *benchmarks*, der bør nås inden for en given tidshorisont. Den kan ses som en institutionalisering af den strategi, som indledtes med henstillingerne fra begyndelsen af 1990'erne. Målsætningerne følges i nogle tilfælde (hidtil for eksempel beskæftigelse og social udstødelse) op af årlige handlingsplaner. Kommissionen har pligt til at sammenfatte erfaringerne fra de enkelte lande. Hvis et eller flere lande ikke har levet op til forventningerne, kan Rådet påpege dette. Domstolen spiller ingen rolle i processen. Metoden er altså mere politisk end juridisk og er blevet meget populær blandt medlemsregeringerne. Kommissionen er skeptisk over for dens anvendelse på områder, hvor der kan vedtages lovgivning og har foreslået en styrkelse af "Fællesskabsmetoden", som indebærer, at kun Kommissionen udarbejder forslag til lovgivning og politikker (Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, 2001).

Foreløbig arbejder Rådet med *benchmarks* på en række områder. På Lissabon-topmødet i marts 2000 blev følgende besluttet: højnelse af beskæftigelsen fra 61 pct. i 2000 til 65 pct. i 2005; reduktion af arbejdsløsheden til fire pct. i 2010; forøgelse af kvinders beskæftigelse fra 51 pct. til mere end 60 pct. i 2010; formindskelse af fattigdom fra 18 pct. til 15 pct. i 2005; halvering af børnefattigdom i 2010; alle skoler tilknyttet internettet i 2001; alle lærere skal kunne betjene computere i 2002; samt halvering af antallet af 18-24-årige som kun har afsluttet 10. klasse, og som ikke er i uddannelse (Det Europæiske Råd, 2000). Der arbejdes efter Göteborg topmødet i juni 2001 også på at anvende metoden i forhold til pensioner, som har været placeret centralt på den sociale dagsorden gennem de

senere år. Social- og arbejdsmarkedspolitikken har altså fået en central placering i samarbejdet inden for det seneste årti, uden forudgående ændringer i retsgrundlaget.

Som status over EU's social- og arbejdsmarkedspolitik er der enighed blandt socialforskerne om, at EU hverken udgør en stat eller en velfærdsstat, idet sidstnævnte traditionelt defineres i sammenhæng med opkrævning af skatter. EU fører regional omfordelingspolitik via strukturfondene og landbrugsstøtten, som er blevet kaldt verdens dyreste socialpolitik, men det står ikke for udbetaling af sociale ydelser i øvrigt. Der er ikke enighed om, hvor langt man er kommet i retning af at overføre kompetence fra nationalstaterne til EU-niveauet. Nogle forskere fastholder, at arbejdsmarkedspolitik og især socialpolitik fortsat er et nationalstatsligt anliggende. Selv om der har været store ambitioner, er der opnået beskedne resultater, fordi enstemmighedsprincippet har givet medlemsregeringerne vid mulighed for at blokere yderligere integrationsskridt (Lange, 1993). Medlemsstaternes vetoret forventes opretholdt, blandt andet fordi modstanden mod fælles EU-regulering bunder i betydelige institutionelle forskelle mellem velfærdsstaterne, som i det hele taget er robuste over for forsøg på omstruktureringer (Pierson, 1994; Scharpf, 1997). Andre forskere konkluderer, at nationalstaternes suverænitet og autonomi gradvist er eroderet, først og fremmest på grund af *spill-over* virkninger fra markedsprojektet. Dynamikken i denne proces har primært været juridisk, og der har i højere grad været tale om deregulering og styrkelse af markedskræfterne end markedsmodererende regulering og aktiv social- og arbejdsmarkedspolitik (Leibfried og Pierson, 2000). Forskellen mellem de to vurderinger ligger blandt andet i, at sidstnævnte inddrager resultaterne af de over 400 domstolsafgørelser, som især har vedrørt vandrende arbejdstageres rettigheder, mens førstnævnte primært fokuserer på beslutningerne i Rådet og Kommissionen. Dertil kommer, at førstnævnte primært ser på positive integrationsskridt, hvor sidstnævnte fremhæver *spill-over* virkningerne fra det økonomiske til det sociale område. Vi mener, at udviklingen nødvendigvis må analyseres i sin helhed, både som negativ og positiv integration, og Domstolens afgørelser er en væsentlig faktor at tage i betragtning.

Konsekvenser for den danske velfærdsstat

Når man skal vurdere konsekvenserne af EU for den danske velfærdsstat, så aktualiserer det et afgørende, men for politologien velkendt problem om at isolere effekterne af europæiseringen fra andre eksogene faktorer, som for eksempel globalisering af økonomien, økonomiske konjunkturer, befolkningens aldring osv. Problemet med at isolere forskellige uafhængige variable forstørres af EU's komplekse og flerdimensionelle styringsstruktur (*multi level governance*) med betydelige variationer hen over forskellige policy-områder og beslutninger. Væsentligt er også det nationale spillerum, som gør sig gældende for eksempel ved implementering af direktiver, efterlevelse af Domstolens afgørelser og ved opfølgelsen af den åbne koordinationsmetode. Analyser af konkrete beslutningsprocesser vil ikke altid afdække, om danske politikere er motiveret af EU-initiativer ved konkrete beslutninger. I nogle lande som for eksempel Frankrig og Italien har offentlige nedskæringer været begrundet med EU-beslutninger, hvorved regeringerne

fralagde sig skylden for upopulære indgreb (*blame avoidance*). I Danmark tenderer politikerne på grund af den store folkelige skepsis mod EU snarere mod at underbetone EU's betydning for nationale beslutninger, især hvis disse beslutninger fører til stramninger. Derfor kan tilpasningen til EU-reguleringen ikke analyseres ved at se på danske beslutningstageres formelle begrundelser for konkrete initiativer.

Som omtalt i artiklens indledning er spørgsmålet om *outcome* på det nationale niveau i forhold til velfærdsydelser forskningsmæssigt underbelyst ikke bare for Danmark, men også andre lande. Det er indlysende, at komparative analyser af effekterne af EU's initiativer kunne være frugtbare med henblik på at kortlægge sammenhængen mellem beslutninger på EU-niveau og nationalt. Her vil det være forventeligt, at samme beslutninger kan have forskellig effekt i forskellige lande som følge af velfærdsstaternes forskellige historiske, strukturelle og institutionelle udformning. For nærværende skal vi dog udelukkende fokusere på konsekvenserne af EU-beslutninger for danske velfærdsydelser, hvor vi blandt andet vil lægge vægt på, om konsekvensen i sidste ende er nedadgående eller opadgående harmonisering, eller om virkningen er neutral.

Vi opdeler gennemgangen i direkte og indirekte påvirkninger. De direkte kan igen deles op i henholdsvis negative og positive integrationsskridt (jf. Leibfried og Pierson, 2000: 268f.). De *direkte påvirkninger* i form af *negative integrationsbestemmelser* har, som omtalt, været det dominerende policy-instrument i den europæiske regulering på dette område. For migrantarbejdskraften har det medført en styrkelse af rettighederne, det gælder både danskere, som arbejder i de øvrige EU-lande og disse landes borgere, når de arbejder her i landet. Den danske regering har imidlertid haft en relativt restriktiv tolkning af disse regler, og socialretseksperter Kirsten Ketscher mener, at forordning 1408 har langt større rækkevidde, end dansk praksis har lagt op til (2001). Der har hidtil kun været rejst få sager mod Danmark som følge af klager over implementeringen af reglerne, og den danske regering har valgt at tilpasse sig, før det er kommet til domsafgørelser.

Et eksempel på en sådan sag var kontingentbidraget, som blev besluttet for efterlønsordningen under finanslovsforhandlingerne i 1998/99. Kommissionen havde 25. september 1998 sendt en åbningsskrivelse til den danske regering i forlængelse af klager fra borgere fra andre EU-lande, som var nægtet adgang til efterløn. Den danske regering havde fastholdt, at efterløn ikke var omfattet af reglerne i forordning 1408, fordi der var tale om en arbejdsmarkedspolitisk ordning, og Arbejdsmarkedets Ankenævn havde i tre tilfælde afvist efterlønsudbetaling til tre borgere, fordi de ikke boede i Danmark. Kommissionen henviste til eksportabilitetsprincippet samt til forbudet mod at diskriminere udenlandske statsborgere, og den hævdede, at aggregeringsprincippet også måtte gøre sig gældende her, selv om efterløn muligvis ikke var omfattet af forordning 1408 (Europa-Kommissionen, 1998). Sagen løste sig foreløbig med indførelse af kontingentbidraget, og efterlønnen kan nu eksporteres, men kun af de, der har bidraget i lang tid. Denne påvirkning fra EU er vanskelig at dokumentere, fordi den ikke blev synliggjort i den efterfølgende beslutningsproces.³ Der er ikke tvivl om, at ønsket om at øge udbudet af arbejdskraft og begrænse omkostningerne ved efterlønsordningen også in-

fluerede på beslutningen. Vi vil imidlertid fastholde, at kontingentændringen også var begrundet i juridiske vurderinger af, at Danmark stod til at tabe sagen.

De direkte negative integrationsskridt har overvejende relateret sig til indkomstoverførsler, men også serviceydelserne påvirkes. To domme om luxembourgske statsborgere, der fra deres sygekasser havde fået afslag på at få dækket udgifter til henholdsvis tandpleje og hjælpemidler erhvervet i udlandet, har ført til ændringer i de fleste landes sygesikringsregler og også de danske. Klagerne, Raymond Kohll og Nicolas Decker, fik støtte fra Domstolen, som konkluderede, at "fællesskabsretten ikke begrænser medlemsstaternes kompetence til selv at udforme deres sociale sikringsordninger, (men) at traktatens bestemmelser om varernes og tjenesteydernes frie bevægelighed som udgangspunkt også finder anvendelse inden for den sociale sikring, (og) at bestemmelser, der tilskynder de socialt sikrede til at erhverve ydelserne i hjemlandet frem for i andre medlemsstater, er en hindring for den frie udveksling af varer og tjenesteydelser" (Sundhedsministeriet, 1999). Efterfølgende mente Sundhedsministeriet, at dansk lovgivning måtte ændres, således at gruppe to-medlemmer af den offentlige sygesikring har frit lægevalg i Unionen. Også sociale serviceydelser i øvrigt er blevet påvirket. I den såkaldte Molenaar-sag fra 1996 dømte domstolen, at et tysk ægtepar kunne tage hjemmehjælp, som de var berettiget til ifølge deres sygeforsikring, med til Frankrig. Kirsten Ketscher vurderer i forlængelse heraf, at "det må anses for uafklaret om danske service- og omsorgsydelser, der tilsvarende forudsætter, at man opholder sig her i landet, er i fuld overensstemmelse med EU-retten" (Ketscher, 2001: 261).

Til de *direkte positive integrationsskridt* hører direktiverne om arbejdsmiljø, som er blevet inkorporeret i danske overenskomster og i nogle tilfælde også ved lovgivning. Som hovedregel har der været tale om minimumsdirektiver, der ikke har haft større betydning i Danmark, fordi de danske regler som regel har været bedre. Der er en omfattende diskussion af effekterne af disse direktiver for den danske arbejdsmarkedsmodel, som i sammenligning med hovedparten af de kontinentaleuropæiske lande lægger relativt stor vægt på overenskomstmæssig regulering og relativt begrænset vægt på lovgivning. Denne diskussion har vi dog valgt at afgrænse os fra her. Ligestillingsdirektiverne, som også hører til denne type initiativer, førte til dansk lovgivning om ligeløn og ligebehandling, og EF-Domstolen har afsagt en række domme, som har haft stor betydning for eksempel for gennemsigtigheden i løndannelsen på grund af omvendt bevisbyrde. Den indebærer, at arbejdsgiveren skal kunne bevise, at han ikke betaler kvinder mindre end mænd for tilsvarende arbejde. Den danske regering blev i 1986 også tvunget til at stramme formuleringen i ligelønslovgivningen efter en EU-dom. Samlet har disse direktiver ført til vedtagelse af ligestillingslove, der styrkede ligestillingen i Danmark,⁴ men der er også eksempler på, at den nationale implementering har ført til nedadgående harmonisering og fratagelse af rettigheder. Direktivet om ligestilling i sociale sikringsordninger, som i øvrigt ikke havde stor betydning i Danmark, førte til flere stramninger, som for eksempel ophævelse af enkepensionen og hævelse af kvinders pensionsalder (Ketscher, 1998: 273f.).

Med hensyn til de *indirekte effekter* for den danske velfærdsstat kan man forvente, at harmonisering af skatter og afgifter vil få stor betydning i Danmark, som

er det land i EU, der lægger størst vægt på skattefinansiering (Abrahamson og Borchorst, 2000). Det kan ikke afvises, at der allerede er sket en vis harmonisering for eksempel i form af en "slange" for moms. Gerda Falkner (2000: 196) vurderer desuden, at den stigende politiske diskussion heraf inden for Unionen også har haft betydning. I Danmark har vi kunnet iagttage en forskydning fra direkte skat til arbejdsmarkedsbidrag, men vi kan ikke afgøre i hvilket omfang, det har været en konsekvens af europæisk integration. Også den øgede betoning af arbejdsmarkedsordninger, for eksempel ved alderdom og sygdom, er en udvikling, hvor man ikke kan udelukke EU-samarbejdets betydning, uden at der dog kan dokumenteres en kausal sammenhæng.

Til de indirekte påvirkninger hører også aftalerne om fælles social- og arbejdsmarkedspolitiske målsætninger i samarbejdet. Det er ikke således, at den stigende fokus på aktivering og indsatsen mod social udstødelse alene er sket på grund af EU. Omvendt kan vi ikke afvise, at den megen fokus på disse to områder i EU-samarbejdet har påvirket dansk politik desangående. I hvert fald kan vi påvise en radikal ændring af sprogbrug og metoder i Danmark i takt med det stigende fokus i EU. På det diskursive niveau er påvirkningen således tydelig.

Den åbne koordinationsmetode har også haft betydning for de politiske prioriteringer i Danmark. På områder som beskæftigelse og social udstødelse opviser Danmark de bedste resultater i Unionen, og alle fælles målsætninger, *benchmarks*, er opfyldt. I det øjeblik den åbne koordination forsøges appliceret på for eksempel pensionsområdet, som det blev aftalt på Göteborg topmødet, juni 2001, kan det få helt anderledes konsekvenser for Danmark, for eksempel for balancen mellem bidrags- og skattefinansiering. Hvis det ydermere er således, som det har været tilfældet tidligere, at gårsdagens bløde jura er morgendagens hårde jura, så bevæger vi os mod en stadig stigende bindende indflydelse fra EU i velfærdsstatslige spørgsmål.

Fremtidsperspektiver

Analysen af den historiske udvikling i den sociale dimension viste, at timing, proces og *output* afhænger af samspillet mellem mange forskellige aktører, hvor blandt andet den politiske dominans i Rådet, Kommissionens dagsordensfastsættende rolle og Domstolens aktivistiske linje gør udviklingen relativt uforudsigelig. Dog kan man med relativ stor sikkerhed forudsige, at den gradvise udvikling af en fælles europæisk social- og arbejdsmarkedspolitik vil fortsætte, især inden for områder med kvalificerede flertalsafgørelser og i forlængelse af de negative integrationsbestræbelser. Samtidig vil nationalstaterne utvivlsomt fortsat være skeptiske over for indgreb i deres mulighed for at bestemme konkrete ydelser og deres niveau. Velfærdspolitik er i alle lande knyttet til stærke nationale interesser, og regeringernes vælgeropslutning beror ofte på deres håndtering af dette område. Betydelige strukturelle variationer i medlemslandenes velfærdssystemer er understøttet af historiske og institutionelle forhold, som skaber resistens i forhold til forsøg på egentlig harmonisering af velfærdsmodellerne (Scharpf, 1997). Integrationsprocessen vil muligvis stagnere i perioder, men det er ikke realistisk at forestille sig, at processen vil blive rullet tilbage.

I den umiddelbare fremtid står det europæiske samarbejde over for udfordringer, som både vil trække i retning af pres for samordning af social- og arbejdsmarkedspolitikken i medlemslandene og virke som en barriere for det. Forsøgene på at få integrationsprocessen til at fungere i dybden med realiseringen af det indre marked og ØMU'en vil forstærke forsøgene på at homogenisere social-, arbejdsmarkeds- og skattepolitik. Det var Kommissionens begrundelse for at foreslå kvalificerede flertalsafgørelser på disse områder (Amsterdam-traktatens artikel 42, 137, 139 og 144) i forhandlingerne om Nice-traktaten. Det blev ikke vedtaget på grund af Storbritanniens modstand, men der blev aftalt nogle åbninger i denne forbindelse, således at Ministerrådet i enighed kan vedtage at arbejde med kvalificerede flertalsafgørelser på dele af arbejdsmarkedspolitikken (artikel 137). Udvidelsen i bredden med en række østlande vil forstærke presset for flertalsafgørelser, også fordi en række nuværende medlemslande frygter social *dumping*. Samtidig vil udvidelsen også betyde, at de institutionelle variationer i velfærdssystemerne bliver endnu større end hidtil, og det vil komplicere mulighederne for homogenisering af velfærdssystemerne betragteligt.

Vi forventer, at vandrede arbejdstageres sociale rettigheder fortsat vil være den dynamo, som holder bestræbelserne for en fælles europæisk social- og arbejdsmarkedspolitik i gang. Kommissionen har siden slutningen af 1990'erne arbejdet for at udvide personkredsen for 1408 fra arbejdere til borgerne, samt at lade personer fra tredjelande, som opholder sig lovligt i EU-lande, indgå under forordningens gyldighedsområde. Dertil kommer forslag om at inddrage flere ydelser, som for eksempel efterløn. Tre danske ministerier vurderede, at de ville få store konsekvenser for de offentlige udgifter i Danmark (Socialministeriet, Arbejdsministeriet og Sundhedsministeriet, 1999), og folkeafstemningsdebatten om ØMU'en afspejlede, at de var stærkt kontroversielle. Den danske regering var ikke indstillet på dansk enegang og placerede sig derfor i ly af Storbritanniens modstand. Ministerrådet arbejder imidlertid videre med forslagene, og det er i gang med at opstille parametre for "moderniseringen af forordning 1408" (Rådsmøde, 2001). Udvidelsen af personkredsen til tredjelande forhandles i forhold til artikel 63, hvor Danmark pt. har forbehold.

Mens vi tidligere har diskuteret effekterne af EU-reguleringen i forhold til konkrete ydelser eller bestemte grupper, skal vi afslutningsvis diskutere mulige effekter for den danske velfærdsmodel, men det er oplagt, at de metodiske problemer med at vurdere *outcome* ikke bliver mindre, når det afgrænses så bredt. Den komparative velfærdsforskning har gennem mange år arbejdet med typologier over velfærdsstatsmodeller, som på trods af omfattende kritik har vist sig sejlivede og empirisk dokumenterbare. Det mest slående særtræk ved den danske velfærdsmodel sammenlignet med de kontinentaleuropæiske er den omfattende brug af skattefinansiering, betoning af universalisme, samt relativt mange serviceydelser (for eksempel i forhold til omsorg for børn og ældre) (jf. Abrahamson og Borchorst, 2000). Denne model har vist sig at være økonomisk effektiv og tilpasset til toforsørger familiestrukturer, og den er på grund af sine omfordelende effekter relativt lighedsorienteret, både i forhold til sociale klasser og køn. Ifølge en af de førende velfærdsstatsforskere, Gøsta Esping-Andersen, som har arbejdet som eks-

pert for flere formandskaber i Unionen, så er den bortset fra sundhedsområdet en mønstermodel i kraft af, at dansk socialpolitik har vist sig økonomisk rentabel, og samtidig har den minimeret fattigdom og eksklusion (*Information*, 24.09.2001). I den optik er der med andre ord intet at frygte.

Vi forventer imidlertid, at modellen vil blive påvirket. Spørgsmålet er, om skattefinansieringen og de universelle ydelser forudsætter en territorial og nationalstatslig afgrænsning af velfærdsstaten, som er vanskelig at opretholde. I den forbindelse udgør EU's regler om arbejdskraftens og serviceydelseernes frie bevægelighed og vandrede arbejdstageres sociale rettigheder kun en del af det pres, som modellen udsættes for. Det direkte pres fra EU vil ikke være afhængig af den faktiske mobilitet for arbejdstagere (og muligvis borgere), som hidtil har været begrænset. Hvis enkelte klagere, som ønsker adgang til danske ydelser, får medhold af Domstolen på en måde, der skønnes at øge udgifterne til danske velfærdsydelser væsentligt, vil det være tilstrækkeligt til, at der gennemføres ændringer. Er denne tolkning rigtig, kan man forvente, at finansieringen og udformningen af flere danske ydelser ændres i retning af en kobling til arbejdsmarkedsbidrag og -deltagelse. En sådan udvikling kan som nævnt allerede konstateres i forhold til alderdomspensioner og sundhedsforsikring, og den ligger i forlængelse af en udvikling mod et velfærdsmix mellem stat, marked og civilsamfund/familie i løsning af sociale problemer, som har været i gang i nogle år. De vil for os at se uundgåeligt moderere de omfordelende virkninger af den danske velfærdsstat, både med hensyn til klasser, køn og efter alt at dømme også etnicitet.

Noter

1. EU's sociale dimension omfatter både social- og arbejdsmarkedspolitisk regulering. Vi beskæftiger os med begge dele med hovedfokus på konsekvenserne for den danske velfærdsmodel.
2. For mere detaljerede fremstillinger med udtømmende referencer til EU-dokumenterne henvises til Abrahamson og Borchorst (1996) og Falkner (1998).
3. En analyse af beslutningsprocessen om efterlønsreformen tillægger ikke EU nogen rolle for forløbet (Ræbild og Kristiansen, 2001). Betydningen af åbningsskrivelsen blev imidlertid diskuteret i dagspressen før og efter beslutningen og i Folketinget.
4. Det er dog muligt, at denne lovgivning var vedtaget alligevel, idet de øvrige skandinaviske lande, som Danmark normalt har fulgt med på ligestillingsområdet, alle fik tilsvarende eller skrappe ligestillingslovgivning uden at være medlem af EF.

Litteratur

- Abrahamson, Peter og Anette Borchorst (1996). *EU og socialpolitik*, Skrift nr. 13, København: Rådet for Europæisk Politik.
- Abrahamson, Peter og Anette Borchorst (2000). "Penge er ikke alt. Om EU og den danske velfærdsstat", pp. 218-250 i Søren Dosenrode (red.), *Danmark og ØMU'en. Politiske aspekter*, Århus: Systime.
- Chassard, Yves and Odile Quintin (1992). "Social Protection In the European Community: Towards A Convergence of Policies", pp. 103-110 in *Fifty Years After Beveridge*, Vol. 2, York: University of York, UK.

- Christoffersen, Poul Skytte (1992). *Traktaten om den Europæiske Union*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Cram, Laura (1993). "Calling the Tune Without Paying the Piper? Social Policy Regulation: The Role of the Commission in the European Community Social Policy", *Policy and Politics*, Vol. 21, No. 2, pp. 135-146.
- Det Europæiske Råd (2000). *Formandskabets konklusioner*, Lissabon, 23. og 24. marts.
- Europa-Kommissionen (1998). *Brev til H.E. Mr Poul Skytte Christoffersen*, Bruxelles: DG V, 25. 09.
- Falkner, Gerda (1998). *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*, London: Routledge.
- Falkner, Gerda (2000). "The Treaty on European Union and Its Revision: Sea Change or Empty Shell for European Social Policies", pp. 185-201 in Stein Kuhnle (ed.), *Survival of the European Welfare State*, London and New York: Routledge.
- Hix, Simon (1999). *The Political System of the European Union*, New York: St. Martin's Press.
- Hoskyns, Catherine (1996). *Integrating Gender. Women, Law and Politics in the European Union*, London: Verso.
- Huelshoff, Michael G. (1993). "European Integration After the SEA: The Case of the Social Charter", *Political Research Quarterly*, Vol. 46, No. 3, pp. 619-641.
- Information (2001). "Danmark er modellen for hele Europa", 24.09.
- Ketscher, Kirsten (1998). *Socialret: almindelige principper : retssikkerhed og administration*, København: GadJura.
- Ketscher, Kirsten (2001). "Fra skatteyder til forsikringstager", pp. 253-270 i Hanne Petersen et al. (red.), *Staten i forandring*, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitets årsskrift, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (2000). *Supplerende bidrag fra Kommissionen til regeringskonferencen om institutionelle reformer*, Meddelelse, KOM (2000) 114 endelig udg., Bruxelles.
- Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (2001). *Nye styreformer i EU. En hvidbog*, KOM (2001) 428 endelig udg., Bruxelles.
- Lange, Peter (1993). "Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do It?", *Politics of Society*, Vol. 21, No. 1, pp. 5-36.
- Leibfried, Stephan and Paul Pierson (2000). "Social Policy: Left to Courts and Markets?", pp. 185-207 in Helen Wallace and William Wallace (eds.), *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Lyon-Caen, Antoine (1995). "Social Security and the Principle of Equal Treatment in the EC Treaty and Regulation No. 1408/71", pp. 47-73 in *Social Security in Europe: Equality between Nationals and Non-Nationals*, Lisbon: Departamento de Relações Internacionais e Convenções de Segurança Social.
- Peters, Guy B. (1992). "Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community", pp. 75-122 in Alberta M. Sbragia (ed.), *Europolitics: Institutions and Policy Making in the "New" European Community*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul (1996). "The New Politics of the Welfare State", *World Politics*, Vol. 48, No. 2, pp. 143-179.
- Rosamond, Ben (2000). *Theories of European Integration*, London: Macmillan Press Ltd.
- Ross, George (1995). *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge: Polity Press.
- Ræbild, Jesper og Holger Spangsberg Kristiansen (2001). *Efterlønsreformen bag facaden – et sandt politisk drama*, København: Columbus.
- Rådet (1989). *Fællesskabspagten om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder*, KOM(89) 568, Bruxelles.
- Rådet (1992). *Rådets henstilling af 27. juli om overensstemmelse mellem målene og politikken for social beskyttelse*, 92/442/EØF, Bruxelles.

- Rådsmøde (2001). "Beskæftigelses- og Socialministre 8/10 01", *Europaudvalget Alm. Del – bilag 1734*.
- Scharpf, Fritz (1997). "Economic Integration, Democracy and the Welfare State", *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 1, pp. 18-36.
- Socialministeriet, Arbejdsministeriet og Sundhedsministeriet (1999). *Grundnotat om forslag til Rådets forordning (EF) om koordineringen af de sociale sikringsordninger*, Europaudvalget Alm. Del, bilag 700.
- Sundhedsministeriet (1999). *Redegørelse fra embedsmandsgruppen til vurdering af konsekvenserne af EF-domstolens afgørelser i Decker/Kohl-sagerne*, København: Sundhedsministeriet.
- Tranholm-Mikkelsen, Jeppe (1991). "Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Repraisal in the Light of the New Dynamism of the EC", *Millenium: Journal of International Studies*, Vol. 20, No. 1, pp. 1-22

Anders Lindbom

Den svenska välfärdsstaten under 1990-talet. Vad kan Danmark lära av de svenska erfarenheterna?

I huvudsak är den svenska välfärdsstaten sig lik fastän reformer har gjorts på marginalen. På två områden genomfördes strukturella reformer: ålderspensionerna och bostadspolitiken. Den svenska arbetsmarknadspolitiken förmådde inte hålla arbetslösheten nere under recessionen vid 1990-talets början, men de senaste åren har en kraftig sysselsättningsökning kommit till stånd. De danska arbetsmarknadsreformerna är inte så omfattande som ofta påstås, varför det knappast är reformerna som är den avgörande förklaringen till den sjunkande arbetslösheten. Arbetsmarknadspolitik är inget undermedel mot arbetslöshet – konjunktursvängningar har fortsatt betydelse – men det finns indikationer på att arbetsmarknadspolitik på marginalen kan ha en betydelse för att minska den strukturella arbetslösheten.

Den här artikeln beskriver den svenska välfärdsstatens öden och äventyr under 1990-talet och analyserar vilka lärdomar Danmark kan dra av dessa. Först i artikeln beskriver jag översiktligt den svenska svenska välfärdsstaten i allmänhet, hur dess struktur har förändrats och vilka effekter de genomförda besparingarna har haft. Därefter går jag ganska kort igenom två politikområden där större reformer har genomförts. Först diskuteras den svenska pensionsreformen som är en internationellt sett mycket uppmärksammas framgång. Därefter behandlas ett mindre uppmärksammat politikområde – bostadspolitiken – som, sett utifrån ett nedskärningsperspektiv, är en stor framgång, men där effekterna på byggande och svaga gruppers bostadskostnader varit olyckliga. Störst intresse för Danmark har nog den svenska arbetsmarknadspolitiken och därför ägnas huvuddelen av artikeln åt denna. Svensk arbetsmarknadspolitik ansågs länge vara en modell för andra länder att följa, men den fick stora problem på 1990-talet. På detta politikområde genomfördes inga egentliga reformer i Sverige, till skillnad från i Danmark. Jag argumenterar för att de danska reformerna från 1993 och framåt i hög grad har försökt att imitera den svenska politiken. Det hävdas ofta att de danska reformerna har sedan givit upphov till det danska "sysselsättningsmiraklet". De två ländernas erfarenheter möjliggör en analys av den aktiva arbetsmarknadspolitikens möjligheter och begränsningar.

Svenska välfärdsstatsreformer på 1990-talet – en översikt

Den svenska välfärdsstaten fick stora ekonomiska problem under det tidiga 1990-talet. Den totala arbetslösheten (öppet arbetslösa + arbetslösa i arbetsmarknads-politiska åtgärder) steg från 2,1 procent 1990 till 12,5 procent 1993 och BNP minskade 1991-93. Som ett resultat av dessa förändringar så minskade statens skatteintäkter och statens utgifter ökades. På bara fyra år gick därför Sverige från att ha varit det land som hade högst budgetöverskott i OECD till att vara det land